

Sobre a Política do Desenvolvimento

SIMON SCHWARTZMAN *

1. Introdução; 2. Desenvolvimento e estratificação; 3. Desenvolvimento e subdesenvolvimento; 4. Dimensões consumatórias e instrumentais do desenvolvimento; 5. Operacionalização; 6. Sociedades "tradicionais primitivas"; 7. Civilizações tradicionais; 8. Sociedades "de transição"; 9. O "estágio-teto"; 10. Sociedades da "revolução industrial"; 11. Sociedades de consumo de massa; 12. Conclusões gerais.

1. Introdução

De que forma o desenvolvimento afeta o sistema político, e, inversamente, como contribuem os sistemas políticos para o desenvolvimento? Esta questão genérica, quando especificada, adquire diversos aspectos: que sistemas políticos correspondem a cada fase do desenvolvimento? Em que medida um dado sistema político é funcional para um dado estágio do desenvolvimento? Quando não o é? O que sucede quando cresce a contradição entre nível de desenvolvimento e sistema político?

Este artigo se propõe, primeiramente, a sugerir um esquema geral de análise que possa servir ao estudo deste problema em bases comparativas. Acreditamos que estudos de Política Comparada são úteis não

* Chefe do Departamento de Pesquisas e Professor da EBAP.

apenas por si mesmos, mas também como base para estudos de casos históricos e mais específicos. Uma vez definido o esquema geral, tentaremos testá-lo com dados empíricos obtidos do "Yale Data Program".¹

Vamos recorrer a três fontes teóricas principais. A primeira se refere às tentativas de Apter de criar um arcabouço teórico geral para o estudo de Política Comparada, cuja principal contribuição, em nosso entender, é a aplicação da análise de estratificação ao estudo dos sistemas políticos. Como principal texto de referência serão utilizadas suas *Notas para uma teoria de representación no democrática*.² A segunda fonte consiste na tentativa de Peter Heintz de estabelecer um paradigma geral para a Sociologia do Desenvolvimento. Para nós, o ponto central de sua teoria é o conceito de subdesenvolvimento como decorrente da transformação do sistema internacional num sistema de tipo "classe", e o estudo subsequente do processo do desenvolvimento como um processo de mudança dos padrões de estratificação. A fonte principal aqui será o livro de Heintz *Un paradigma sociológico del desarrollo*.³ A terceira fonte, finalmente, abrange os desenvolvimentos mais recentes na utilização de dados agregados em Ciência Política. Aqui recorreremos ao livro de Russett, *World handbook of social and political indicators*,⁴ do qual também extraímos nossos dados.

Esta seqüência não representa uma ordem de preferência, indica simplesmente que iremos discutir e elaborar nosso estudo a partir do esquema de Apter, fazendo uso dos conceitos e da hipótese básica de Heintz, empregando para isto alguns dados e técnicas de análise de dados comumente usados por pesquisadores em política comparada. Nossa contribuição, no caso, será tentar uma combinação especial destas três fontes, que acreditamos bastante necessitadas de fecundação mútua. Eis por-

1 O "Yale Data Program" foi um esforço desenvolvido na Universidade de Yale, sob a iniciativa do Professor Karl W. Deutsch, que reuniu informações sistemáticas sobre aspectos econômicos, políticos e demográficos de países, para a análise empírica de problemas ligados a desenvolvimento, conflito e características do sistema internacional. A primeira publicação do programa, com dados em nível nacional, é o trabalho de autoria de Russett, Bruce M., Alker, H., Deutsch, K. W. & Lasswell, H. D. *World handbook of social and political indicators*. Yale University Press, 1964. Para uma descrição detalhada do programa cf. Russett, Bruce M., *The Yale Political Data Program: Experience and Prospects*, e Deutsch Karl W. *The Theoretical basis of data programs*, In Merit R. L. e Rokkan, S. *Comparing nations — the use of quantitative data in cross-national research*. Yale University Press, 1966.

2 Publicado inicialmente em castelhano por *Desarrollo Económico* 7 (29): 1968, e posteriormente incorporado em livro. O termo "estratificação" é usado aqui no sentido mais amplo possível, do qual os fenômenos de classe são um caso particular, como se verá mais adiante. Ainda a este respeito veja a conceituação sobre estratificação sugerida por Galtung, Johan. em Rank and social integration — a multidimensional approach. In Berger, Zelditch & Anderson. *Sociological theories in progress*. 1966.

3 Buenos Aires, Editorial Del Instituto, 1970.

4 Yale University Press, 1964. Este texto apresenta, na forma de quadros estatísticos, os dados que constituíam, na época, a base do Yale Data Program. Veja o comentário a respeito na *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 4 (1): Jun. 1966, p. 310.

que foi preciso indicá-las desde o princípio: estamos interessados em ver como estes diferentes enfoques podem ser integrados. Passaremos a tratar o problema agora de uma maneira mais sistemática.

2. Desenvolvimento e estratificação

David Apter considera que o processo de desenvolvimento compreende dois outros processos básicos e subseqüentes — modernização e industrialização — e descreve os estágios do desenvolvimento em termos de mobilidade social, ou seja, de transformações em suas estruturas de estratificação. O quadro a seguir, tomado livremente das “Notas”, mostra como ele caracteriza diferentes sistemas de estratificação em relação aos níveis do desenvolvimento:

Quadro 1
DESENVOLVIMENTO E ESTRATIFICAÇÃO SOCIAL
Estágios do Desenvolvimento

Sistema de Estratificação	tradicional	tradicional moderno	moderno industrial	industrial
	Casta	Classe A	Classe B	Status funcional
Características				(ilimitadas)
1. fronteiras	(absolutas)	um único fator	múltiplos fatores	
2. fatores de diferenciação	“ligações primordiais”	relações de produção	diferentes dimensões de ordem	—
3. reivindicações políticas	(ausência de reivindicações políticas)	acesso à mobilidade (representação popular)	interesses (representação de interesses)	representação funcional

Assim, no estágio tradicional, a sociedade está dividida em castas, segundo alguma barreira étnica, de família ou sagrada (ou ainda uma combinação destas), não há mobilidade social, e conseqüentemente nenhuma reivindicação política, exceto de parte daqueles “primordialmente” ligados a posições de poder. Com o início da modernização emergem os papéis comerciais, mercantis e administrativos, e, segundo Apter, “é neste momento que aparecem as facções políticas representando interesses de classe”. A este tipo de classe social definida por uma posição clara no sistema de produção, cujos interesses se traduzem sem maiores dificuldades para a arena política, Apter denomina de “classe tipo A”, para diferenciá-la de uma outra espécie de classe social que surge com o início da sociedade de consumo de massas. Com a crescente complexidade do processo de modernização, e o começo da industrialização, começa a

surgir uma classe média diferenciada, caracterizada pela ausência de consciência e organização de classe, ainda que atenta e interessada nos aspectos compensadores da modernização. Com o avanço do processo de industrialização este segundo tipo de classe social, a "classe B", começa a recrutar grupos em setores sociais ainda pouco diferenciados, levando a uma generalização e multiplicação de grupos de interesse que não permitem que as classes sociais apareçam na arena política como um bloco monolítico, como no tipo "A". É, em outras palavras o fenômeno do "aburguesamento" das classes trabalhadoras.

Em resumo, os tipos de sistema de estratificação referem-se não ao todo da estrutura social, mas essencialmente às características de cada estrato. No quadro 2 introduzimos, experimentalmente, níveis de estratificação nos dados do quadro 1.

Quadro 2
ESTÁGIOS DE DESENVOLVIMENTO

Nível de estratificação	Tradicional	Tradicional Moderno	Moderno Industrial
<i>Alto</i>	Casta	Casta/Classe A	Classe A
<i>Médio</i>	Casta	Classe A	Classe B/Funcional
<i>Baixo</i>	Casta	Casta	Classe A/B

O que este quadro sugere é que as características das diversas camadas sociais podem variar em um mesmo sistema social, conforme o nível de estratificação que consideramos. Enquanto os setores inferiores do sistema social permanecem em uma estrutura de casta, é possível que setores médios ou urbanos assumam as características de um certo tipo de classe social, etc.

A sociedade totalmente industrial, com um sistema de estratificação baseado apenas em *status* funcionais, em todos os níveis, permanece um tipo ideal que não decorre facilmente dos estágios anteriores. Na verdade, as diferenças drásticas entre este último estágio ideal e os precedentes indicam o quanto é difícil, em termos de estratificação social, transpor o limiar do subdesenvolvimento.

Passemos agora à conceituação do desenvolvimento. Apter define o desenvolvimento, estruturalmente, como "a proliferação e integração de papéis funcionais numa comunidade,"⁵ ou, em termos mais gerais, como "o processo através do qual universalizam-se as normas seculares" (p. 68). De acordo com o quadro 1, à medida que o sistema social cresce em complexidade e universalismo, o sistema de estratificação se diferencia e se especifica cada vez mais, e os tipos de reivindicações políticas dos diferentes estratos sociais se modificam correspondentemente. O quadro 2 sugere que o estrato intermediário conduz este processo de diferenciação e especificação, e isto explica não só as manifestações iniciais de nacionalismo, como também o processo subsequente de "aburguesamento".

⁵ *The Politics of Modernization*, Chicaco, 1965, p. 67.

Qual é o *status* epistemológico desta conceituação sugerida por Apter? Diríamos que seu principal valor é sua utilidade heurística para o estudo de casos históricos específicos, e sua principal fraqueza a impossibilidade de refutação. Esta impossibilidade de refutação, devida ao caráter pouco preciso dos conceitos centrais, é funcional para propósitos heurísticos, mas impede que as hipóteses centrais sejam testadas *no mesmo nível em que estão formuladas*. Isto não é, entretanto, um obstáculo incontornável em teorias elaboradas a este nível de generalização. O que segue é uma tentativa, baseada em outras fontes, de redefinir os conceitos centrais de tal forma que eles se tornem susceptíveis de operacionalização e verificação empírica.

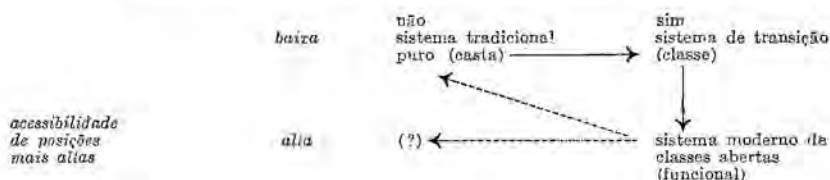
3. Desenvolvimento e subdesenvolvimento

De acordo com Peter Heintz, sugeriríamos, em primeiro lugar, que o processo do desenvolvimento do mundo contemporâneo se inicia com um processo de subdesenvolvimento, que é algo diverso de um baixo nível de desenvolvimento, e está relacionado ao surgimento de um sistema de estratificação internacional; em segundo lugar, que a estrutura e os processos de estratificação, se devidamente conceituados, constituem a variável mais útil para a definição operacional de níveis de desenvolvimento e subdesenvolvimento.

O processo do subdesenvolvimento é basicamente um processo de formação de um tipo de estratificação internacional semelhante à de classes. Se pensarmos em estratificação como um problema de acesso a posições altas e desejáveis, uma tipologia simples de sistemas de estratificação poderia ser a seguinte: ⁶

Quadro 3

LEGITIMIDADE DE ACESSO A POSIÇÕES MAIS ALTAS



As flechas indicam, evidentemente, uma linha de evolução, começando no sistema de tipo casta, passando pelo sistema transicional de classe, chegando a um sistema aberto plurifuncional, e revertendo a uma posi-

⁶ Cf. Schwartzman, Simon; Mora Y Araujo, Manuel. Imágenes de Estratificación Internacional en América Latina. *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1, 1966, para uma discussão detalhada deste quadro, aqui ligeiramente modificado.

ção de baixa legitimidade de acesso mas alta acessibilidade, com características pouco previsíveis.

O sistema internacional contemporâneo encontra-se, como se pode facilmente ver, no estágio de transição, caracterizado tanto pela legitimidade da mobilidade vertical (legitimidade do desenvolvimento) quanto por sua dificuldade. Um país pode situar-se nos níveis inferiores deste sistema, seja por um processo de perda de *status* (atmia), ou pela incorporação de valores de mobilidade num contexto, sob outros aspectos, tradicional.

Enquanto um país, ou uma parcela substancial de sua população, achar-se nesta situação, nós poderemos defini-lo como subdesenvolvido. Subdesenvolvimento, então, é a relação entre um dado nível de aspirações e a capacidade do país em satisfazê-las. Presentemente, este nível de aspirações é dado pelo padrão de vida dominante nos países desenvolvidos do sistema internacional. Este conceito de subdesenvolvimento visa a uma situação que difere grandemente do processo de industrialização e modernização dos países agora desenvolvidos, que foram sempre os líderes do sistema internacional desde os tempos modernos.

Assim como o sistema internacional de estratificação define subdesenvolvidos, determina sua posição no processo do desenvolvimento e os seus padrões de mobilidade. Definimos estratificação aqui, da mesma forma que para o sistema internacional, num sentido preciso e restrito, como a distribuição dos indivíduos segundo dimensões de ordem socialmente aceitas e relevantes. Assim, existem tantas dimensões de estratificação quantos forem os valores socialmente aceitos. Na prática, no entanto, apenas algumas dessas dimensões são aplicáveis à análise de um caso, específico.

De acordo com nossa definição, portanto, um país será tanto mais desenvolvido quanto mais sua população tiver acesso a dimensões de alto nível hierárquico (*range*), como definidas pelos padrões dos países liderantes no sistema internacional. Essa definição equivale a considerar o desenvolvimento como uma questão de prosperidade, nos moldes fornecidos pelos países desenvolvidos. A diferença reside em que essa conceituação abre caminho à análise empírica e posterior elaboração teórica, como tentaremos provar mais adiante.

4. Dimensões consumatórias e instrumentais do desenvolvimento

Como este conceito de estratificação se relaciona ao de Apter, para quem estratificação é a universalização de normas seculares? São distintos, no sentido em que nosso conceito se refere a uma sistema de dimensões de ordem, enquanto o de Apter diz respeito a um sistema de conjuntos de papéis. O emprego da palavra *status* abrangendo os dois significados conduz de um modo geral a confusões, e é ainda mais provável que isto aconteça no contexto desta discussão.

Estratificação como um sistema de dimensões de ordem consiste na alocação dos indivíduos em diferentes níveis de "participação"⁷ nos valores socialmente aceitos. Assim, se os valores da sociedade incluem riqueza, educação, poder e um estilo de vida urbana, podemos dizer, do ponto de vista do indivíduo, que, quanto mais rico, educado, poderoso e "urbanizado" ele for, tanto mais elevada será a sua posição no sistema de estratificação.⁸ Do ponto de vista de uma nação, diremos que ela será tanto mais desenvolvida quanto maior for o número de seus cidadãos, ricos, educados, poderosos e "urbanos". Esta é, se podemos usar a expressão, uma definição "consumatória" de estratificação, como um sistema de posições de ordem que são valorizadas por si mesmas e independentemente de sua função e finalidade.⁹

O outro conceito de estratificação é, em contraste, basicamente *instrumental*. *Status* social, aqui, tem o significado de conjunto de papéis sociais, e constitui, sobretudo, a posição que o indivíduo ocupa na divisão social do trabalho. Em termos restritos, há aqui apenas um significado para a idéia de *status* elevado: o conceito de hierarquia funcional. As relações entre posições altas nos dois sistemas de estratificação, consumatório e instrumental, é um problema empírico, e muito relevante em análises de dinâmica de organização e de estratificação geral.

Nível hierárquico ou ordem, então, é apenas uma dimensão na análise de *status*, que pode ser encarado também em termos de responsabilidade, permanência, congruência, etc., incluindo as *pattern variables* de Parsons. A caracterização de um sistema global em termos de conjuntos de papéis, ou de *status*, como um critério ou medida de desenvolvimento, depende de uma teoria de adequação funcional de um sistema de *status* específico, a um dado nível de desenvolvimento. Estabelecer o requisito funcional para cada nível e tipo de desenvolvimento é, em si, um projeto a longo termo que ultrapassa os objetivos deste artigo. En-

⁷ "Participação", aqui, não é tomada no sentido de *aceitar* os valores, e sim de possuí-los efetivamente; não se trata de uma aspiração, mas de uma posse. O estudo das aspirações ascendentes, como o faz Lerner, por exemplo, é importante sobretudo nos níveis inferiores do sistema internacional. Em geral, no entanto, devemos considerar que o nível de aspiração é dado pela posição internacional. Desde que encaremos o desequilíbrio entre bens reais e aspirações como o principal determinante das tensões sociais, não seria natural concluirmos que os países menos desenvolvidos são os mais tensos? Não necessariamente, se imaginarmos que as diferenças que realmente contam são aquelas dentre as diversas dimensões de ordem. As hipóteses sobre inconsistência de *status* assumem então um lugar central, como veremos mais adiante.

⁸ Este é um conceito de estratificação em termos de prosperidade, que não inclui dimensões de poder. Nosso estudo de imagens da estratificação internacional na América Latina mostrou que, embora a imagem geral de estratificação seja grandemente influenciada pela distribuição do poder (em termos de extensão territorial, Produto Nacional Bruto, etc.), a ideologia das pessoas interrogadas recusou explicitamente esta medida como um critério de estratificação. Isto corresponde ao fato de ser a dimensão do poder a mais adscrita no sistema internacional, que tem entretanto uma ideologia igualitária e plebiscitária.

⁹ O desenvolvimento "consumatório" corresponde claramente ao emprego que Apter faz do conceito de modernização.

tretanto, se atentarmos para a literatura especializada, descobriremos que a presença ou ausência de alguns bens (recursos humanos, energia, recursos naturais), instituições (complexos industriais, sistemas de planejamento, rede de comunicações), papéis funcionais (empresariado, tecnocracias modernizantes) e certos tipos de mentalidade nestes papéis (*achievement* como motivação, universalismo, etc.), são de maneira geral considerados fatores necessários ao desenvolvimento. Em consequência, são freqüentemente empregados como indicadores ou mesmo como definições operacionais do desenvolvimento, segundo as quais ordenam-se os países.

Embora seja difícil, empiricamente, medir níveis de "universalização de papéis", dados sobre recursos humanos, energia e desenvolvimento industrial são facilmente obtíveis, e os países podem ser ordenados conforme estas dimensões instrumentais. Se mantivermos esta distinção entre dimensões consumatórias e instrumentais de estratificação, o foco central de análise será o problema da adequação entre ambas. Hipóteses gerais sobre esta adequação podem ser formuladas como segue:

a) Os países se desenvolvem segundo dimensões consumatórias e criam sistemas instrumentais para este nível de consumo somente quando isto se torna absolutamente necessário a seus estratos liderantes, ou a grupos em ascensão;

b) Dadas as características atuais do sistema internacional, com a facilidade de transferência de capitais e *know-how* com ou sem a formação de enclaves econômicos, políticos e culturais, o desenvolvimento em termos consumatórios pode ser levado relativamente longe, sem a criação de sistemas instrumentais correspondentes. Há no entanto um limite para este desenvolvimento autônomo que parece localizar-se ao nível de mais ou menos 500 dólares de renda *per capita*. É o que chamaremos a seguir o "teto" do desenvolvimento espontâneo;

c) Até que este teto seja alcançado, existe uma acessibilidade diferencial das diversas dimensões, e os países se desenvolvem segundo as linhas de menor esforço. Isto significa, por exemplo, que é relativamente simples aumentar a expectativa de vida da população, concentrá-la em cidades, difundir rádio e televisão, e pautas de consumo mais ou menos modernas. É também mais fácil criar escolas que, por exemplo, centros de pesquisa e formação profissional de alto nível. A criação de estruturas organizacionais e técnicas capazes de iniciarem e manterem processos produtivos que demandem alta tecnologia parece ser um dos aspectos de acesso mais difícil, principalmente em situações de intenso aumento de aspirações de *status* e consumo. O "teto" que sugerimos parece ter que ver, exatamente, com o agravamento destas diferenças;

d) O desenvolvimento espontâneo através das dimensões consumatórias constitui a variável independente na determinação dos processos políticos e do desenvolvimento de sistemas instrumentais até que o "teto" seja alcançado. Acima deste teto, contudo, o processo passa a ser basicamente determinado quer pelo sistema político, quer por algum desenvolvimento autônomo extraordinário no sistema de papéis instrumentais

(o surgimento de uma atividade de exportação de alta rentabilidade, como o petróleo, por exemplo), e

e) A transposição do "teto", exigindo uma modificação intencional no sistema de papéis sociais, envolve também uma transformação no sistema político, na distribuição de bens de consumo, e no sistema de estratificação correspondente. Esta modificação nem sempre pode ser feita e, quando não ocorre, há o perigo de que surjam sistemas de tipo *apartheid* como uma forma de limitar seu desenvolvimento contínuo ao longo de pautas consumatórias.

5. Operacionalização

Um exame cuidadoso dos indicadores globais nos permite observar os padrões de desenvolvimento segundo as diferentes dimensões consumatórias e instrumentais. Vamos buscar nossos dados em Russett e, com uma pequena modificação, fazer uso de sua classificação de 122 países conforme "estágios" de desenvolvimento. Uma discussão prévia dos indicadores faz-se necessária.

a) Urbanização: visivelmente um indicador do desenvolvimento consumatório, embora um certo mínimo de urbanização pareça ser funcionalmente necessário para o pleno desenvolvimento em ambos os sentidos;

b) Alfabetização, escolaridade, matrícula em instituições de ensino superior: estes indicadores educacionais são dimensões de ambos os sistemas de estratificação. Em primeiro lugar, a educação é um fator de prestígio, e um dado nível de educação importa num dado nível de consumo de *mass-media*, diversões, acesso a certos círculos e atividades, etc. Em segundo lugar, a educação é certamente um requisito funcional para o desenvolvimento. Nossa hipótese é de que, antes do "limite-teto", a educação é acima de tudo uma dimensão consumatória, e um dos problemas centrais na transposição deste "limite-teto" é a adequação do sistema educacional às necessidades funcionais (esta adequação não elimina seu significado consumatório e, em alguns casos, até mesmo o reforça);

c) Produto nacional bruto *per capita*: como medida do padrão de vida, em primeiro lugar, e das dimensões da estrutura econômica, em segundo, este indicador compreende ambos os significados de estratificação. Não seria impossível encontrar indicadores monetários específicos para cada um destes significados, embora Russett não os apresente;

d) Mão-de-obra não-agrícola: a urbanização é, essencialmente, uma questão de modernização, mas um certo mínimo de trabalho assalariado não-agrícola é sempre necessário a qualquer nível dado de desenvolvimento instrumental. Novamente, como para a educação, a transposição do "limite-teto" traz consigo o problema de readaptar a população não-agrícola, de certa forma "flutuante", a atividades instrumentais, e

e) Mão-de-obra industrial: esta é uma dimensão puramente instrumental, embora não seja discriminativa acima de certos limites, onde da-

dos sobre tecnologia e captação constituem os únicos que podem indicar os níveis diferenciais de desenvolvimento instrumental. Este é um outro problema do "limite-teto": racionalizar e introduzir capitais num setor já largamente industrializado.

Os quadros a seguir mostram nossos dados a respeito destas variáveis, que serão discutidos imediatamente após. O quadro 4 apresenta uma lista de países em cada "estágio", segundo Russett. A única modificação que fizemos foi distinguir, dentre as sociedades "da revolução industrial", o grupo com menos de 500 dólares de renda *per capita*, que chamamos de sociedades "no estágio-teto". No quadro 5 estão os valores médios de nossas variáveis para cada um dos seis grupos, e no quadro 6 aparecem estes mesmos valores em termos relativos, em escalas de 0-100. Estas escalas relativas são baseadas na suposição de que ambos os grupos, inferior e superior, são sistemas equilibrados e relativamente estáveis e, conseqüentemente, nossos indicadores possuem valores compatíveis e "equivalentes". Esta hipótese não é de todo absurda, e constitui um ponto de partida necessário, caso se queira empregar padrões comparáveis.¹⁰

QUADRO 4.

PAÍSES E ESTÁGIOS DE DESENVOLVIMENTO

- I — Sociedades "tradicionais primitivas": Nepal, Afeganistão, Laos, Togo, Etiópia, Burma, Angola, Líbia, Sudão, Tanganica, Uganda.
- II — Civilizações tradicionais: Moçambique, Paquistão, China Continental, Índia, Vietnã do Sul, Nigéria, Quênia, Madagascar, Congo (Leopoldville), Tailândia, Bolívia, Camboja, Libéria, Sarawak, Haiti.
- III — Sociedades "de transição": Irã, Paraguai, Ceilão, Jordânia, Indonésia, Rodésia & Niassalândia, Egito, Marrocos, Surinam, Coreia do Sul, Iraque, Nicarágua, Taiwan, Arábia Saudita, Gana, Síria, Tunísia, Albânia, Argélia, Perú, Equador, Guatemala, Honduras, Barbados, El Salvador, Filipinas, Turquia, Portugal, Maurício, Guiana Inglesa, República Dominicana.

¹⁰ Estas escalas são empregadas por Peter Heintz em sua análise dos modelos de desenvolvimento na América Latina. A fórmula é:

$$X_{0-100} = 100 \cdot \frac{X - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}$$

Existem outras possibilidades, e a mais comumente encontrada é o cálculo de valores

"z" e "t", onde $z = \frac{X - \bar{X}}{s}$ e $t = 50 + 10z$.

O emprego destes valores estandardizados assemelha-se à análise de regressão no sentido de que é possível dizer que para uma quantidade "x" da variável "A" corresponde uma quantidade "y" da variável "B". Cutright, *National political development, American Sociological Review*, 28, 1963, emprega valores "t" ao analisar discrepâncias entre um índice de comunicação de massas e índices de desenvolvimento, como fazemos para desenvolvimento consumatório e instrumental. As diferenças entre hipóteses sociológicas nem sempre são explícitas. Assim, enquanto nossa escala supõe equivalência nos extremos, os valores "t" e "z" supõem equivalência ao longo da linha de regressão. Para uma discussão maior deste problema veja Schwartzman, Simon, & Mora Y Araujo, Manuel, "Proyecto sobre tensiones Sociales y Desarrollo, Boletín del Departamento de Sociología de la Fundación Bariloche, 3:1967.

- IV — *Sociedades no "estágio-teto"*: México, Colômbia, Iugoslávia, HongKong, Brasil, Espanha, Japão, Jamaica, Panamá, Grécia, Federação Malásia, C. Rica, Romênia, Líbano, Bulgária, Malta, Chile, África do Sul, Singapura, Trinidad e Tobago, Chipre, Polónia, Uruguai, Argentina, Hungria.
- V — *Sociedades "da revolução industrial"*: Itália, Irlanda, Porto Rico, Islândia, Alemanha Oriental, União Soviética, Venezuela, Áustria, Tchecoslováquia, Israel, Finlândia.
- VI — *Sociedades de consumo de massas*: Países Baixos, Alemanha Ocidental, França, Dinamarca, Noruega, Reino Unido, Bélgica, Nova Zelândia, Austrália, Suécia, Luxemburgo, Suíça, Canadá, Estados Unidos.
- (Cf. Russet, op. cit., p. 296. Países ordenados segundo renda *per capita*, 1957).

Quadro 5

VALORES MÉDIOS DOS INDICADORES DE ESTRATIFICAÇÃO
Estágios do Desenvolvimento (estratos)

	I	II	III	IV	V	VI
1. % Urbana (20.000 e mais).....	5,8	9,6	20,6	32,6	37,7	45,3
2. Alfabetização (% adultos).....	12,9	23,9	41,6	74,6	90,8	98,0
3. Alunos de escolas primárias e secundárias sobre população na faixa etária de 5-19.....	14,4	36,0	40,3	56,9	64,7	72,1
4. N.º de alunos matriculados em instituições de ensino superior por 100.000 habitantes.....	27,3	86,3	165,3	323,7	526,6	650,0
5. PNB/População Total.....	56	87	173	363	629	1 330,0
6. Mão-de-obra não-agrícola % da população.....	5,1	17,1	26,1	38,5	45,8	56,0
7. Mão-de-obra industrial % da população.....	2,4	5,6	9,8	14,9	20,7	25,6

Quadro 6

VALORES MÉDIOS ESTANDARDISADOS
(Escala de 0:100)

INDICADORES:	I	II	III	IV	V	VI
1.....	0	9,6	37,4	68,0	79,0	100
2.....	0	12,9	33,7	73,5	92,0	100
3.....	0	37,5	46,5	74,0	88,0	100
4.....	0	9,5	22,0	47,5	80,0	100
5.....	0	2,5	9,1	28,6	38,0	100
6.....	0	25,3	41,2	66,0	80,0	100
7.....	0	14,0	32,0	54,0	80,0	100

6. Sociedades "tradicionais primitivas"

Estas são sociedades que não iniciaram o caminho para o desenvolvimento, e que, em certo sentido, são marginais e estranhas ao sistema internacional de estratificação, ou a ele relacionadas puramente em forma de "casta". A igualização das diferentes dimensões do desenvolvimento no quadro 6 e no gráfico indica o suposto de que exista entre elas uma adequação perfeita. O fato de esta equivalência ser feita ao nível de zero não significa, é claro, inexistência de estratificação, mas simplesmente que não há estratificação em termos modernos: ela é inteiramente do tipo tradicional.

7. Civilizações tradicionais

O nome que Russett dá a estas sociedades se deve ao fato de estarem acima do nível agrícola, e isto pode-se verificar no saldo de 25,3 pontos da mão-de-obra não-agrícola. O crescimento da educação formal é no entanto ainda maior, e revela ser a educação a via de modernização de maior acesso neste estágio. A combinação destas duas dimensões pode ser interpretada como sendo a mão-de-obra não-agrícola uma condição prévia para um processo intensivo de educação. Podemos considerar, de fato, que apenas um pequeno excedente econômico e pouca industrialização são necessários para a escolarização de cerca de 15% da população em idade escolar e, analogamente, um baixo nível educacional é suficiente para o aparecimento de uma renda de 87 dólares *per capita*. Em resumo, estas são sociedades em que a estratificação moderna se apóia firmemente na educação formal, e o nível educacional constitui uma posição de ordem puramente consumatória, com poucas funções instrumentais. Se assim for, será difícil pensar nesse grupo educado como formando uma classe do tipo A, baseada essencialmente em relações de produção. É mais possível tratar-se de um grupo político, disputando a liderança no país com o grupo tradicionalmente dominante, servindo-se para tanto dos recursos da modernização. Numa situação de colônia, é muito provável que este grupo absorva, no decorrer de sua luta contra a aliança de dominadores tradicionais e coloniais, uma ideologia nacionalista.

8. Sociedades "de transição"

O que há de notável a respeito deste grupo de países é o fato de, embora ainda predominando a educação formal (como acontecerá às sociedades no "estágio-teto"), haver um incremento substancial da urbanização e alfabetização, seguidas em certa medida pela mão-de-obra industrial, mas não por um acréscimo de renda. A diminuição no crescimento da taxa de mão-de-obra não-agrícola indica não existir muita mobilidade entre os estratos, embora se possa pensar que os grupos tradicionalmente governantes foram ou estão sendo substituídos por grupos de educação moderna.

O crescimento da alfabetização e da urbanização denota o desenvolvimento, na base da sociedade, de estrato do tipo moderno, fazendo surgir o problema das relações entre os grupos de educação moderna e estes novos grupos. No quadro 7 pode-se fazer uma idéia de como este problema é conduzido. Nele as sociedades “de transição” estão distribuídas de acordo com sua posição acima ou abaixo dos valores médios de alfabetização e urbanização.

Quadro 7

SOCIEDADES “DE TRANSIÇÃO”, DE ACORDO COM NÍVEIS DE URBANIZAÇÃO E ALFABETIZAÇÃO

	Urbanização	
	<i>Alta</i> (acima de 20,6%)	<i>Baixa</i> (abaixo de 20,6%)
<i>Alfabetização</i> <i>Alta</i> (acima de 41,6%)	Surinam, Taiwan, Barbados, Maurício	Ceilão, Paraguai, Coreia do Sul, Equador, Filipinas, Portugal, Honduras, Guiana, República Dominicana
<i>Baixa</i> (abaixo de 41,6%)	Irã, Jordânia, Egito, Marrocos, Iraque, Nicarágua, Síria	Indonésia, Rodésia e Niasalândia, Arábia Saudita, Gana, Peru, Tunísia, Guatemala, El Salvador, Turquia

O quadro 7 nos mostra que, neste nível, o desenvolvimento se dá através da urbanização ou alfabetização, mas raramente pelas duas dimensões simultaneamente. Na verdade, os únicos países onde ocorrem taxas elevadas em ambas as dimensões são colônias atípicas, e pode-se considerar que o seu desenvolvimento foi inteiramente induzido. O modelo de desenvolvimento pela urbanização é típico das nações árabes, e o padrão político nestes países parece ser o conflito entre as elites modernas e tradicionais, ambas mobilizando os grupos urbanos por técnicas carismáticas. Os países não-urbanizados, com um razoável nível educacional, possuem, aparentemente, um grupo governante com uma educação moderna que pode se permitir algum desenvolvimento no interior, sem ser perturbado pela mobilização das baixas camadas urbanas. São o princípio do fenômeno do *apartheid*, que alcança seu grau máximo no estágio seguinte. O grupo não-urbanizado e não-alfabetizado constitui um estágio embrionário de uma destas duas possibilidades.

9. O "estágio-feto"

Neste estágio assistimos ao máximo desenvolvimento de todas as dimensões consumatórias, exceto a renda, que permanece relativamente estagnada, juntamente com o emprego industrial (a industrialização, em geral, prossegue em termos de alta tecnologia, o que muitas vezes leva a uma intensificação das aspirações de consumo de produtos modernos, sem a criação de empregos correspondentes).

Podemos supor que, neste nível, a modernização está praticamente concluída como um processo autônomo, e conseqüentemente emerge uma alternativa: ou se promove um desenvolvimento sistemático dos papéis funcionais, ou se reprimem as tendências de modernização, por um incremento da coerção. Politicamente, o início deste estágio é o momento para uma aliança entre os grupos "educados" e urbanos, como sucede com os países "urbanizados" no estágio anterior.

A diferença reside em que, nesta fase, a mobilização dos grupos urbanos não se pode mais fazer por uma liderança meramente carismática, pois emergem entre as baixas camadas formas autônomas de organização. Na terminologia de Heintz, este estágio assiste à transformação da anomia de "individual" para "coletiva", nas baixas camadas. Esta aliança conduz a saltos consideráveis nos níveis das dimensões consumatórias, e torna-se crítico o problema de adequá-las às instrumentais.

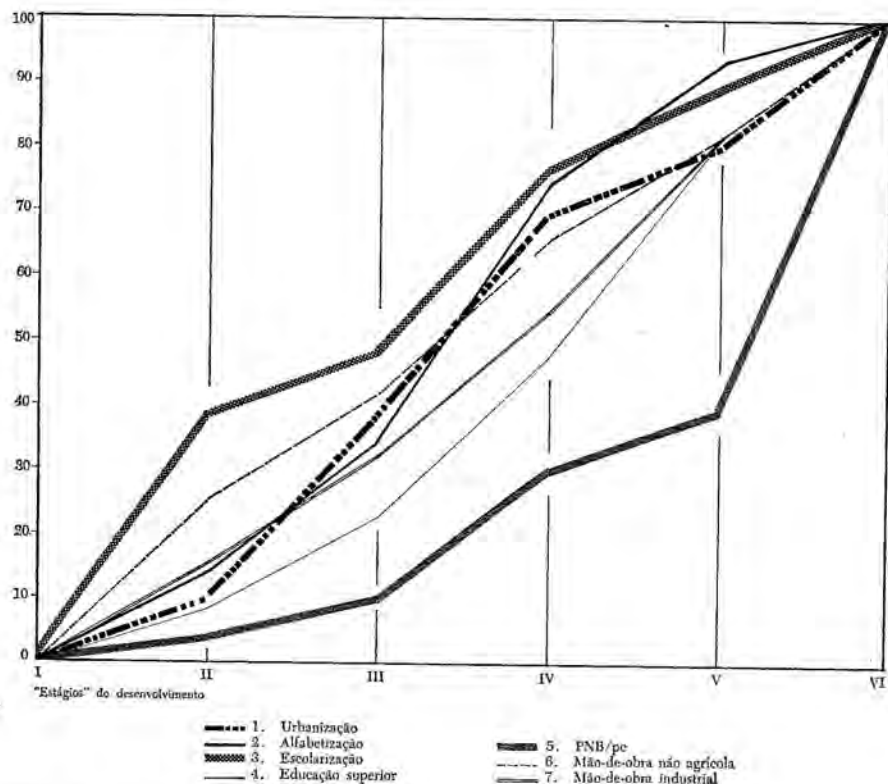
10. Sociedades da "revolução industrial"

Estas são sociedades que, de uma ou outra maneira, romperam a barreira dos 500 dólares de renda *per capita* e ocupam-se de seu desenvolvimento sistemático. Um equilíbrio relativo é obtido em todas as variáveis relevantes, exceto a renda, mas pode-se considerar a sociedade como empenhada em elevar o seu nível. Neste estágio pode-se supor que o sistema educacional esteja sendo instrumentalizado e a população urbana absorvida por atividades econômicas, sendo equilibrada a aplicação da renda nacional para fins de consumo e para fins de investimento. Aqui está superada a fase conflituosa e revolucionária. O modelo político é, em geral, um estado altamente centralizado e socializado, com ou sem oposição legal. Em qualquer dos casos, o sistema de estratificação tende a basear-se em disposições funcionais.

11. Sociedades de consumo de massas

São as sociedades no topo do sistema internacional e que fornecem os modelos para as outras. A igualdade estabelecida entre as diferentes dimensões do desenvolvimento, no quadro 6 e no gráfico, implica supor a existência de uma perfeita adequação entre elas. O fato de esta equação ser feita ao nível máximo não significa, por certo, que não há estratificação, mas apenas que a estratificação está desaparecendo nos termos em

que existe para os países menos desenvolvidos. Nestes países não há analfabetismo e, em contradição com todos os outros, são pequenas as diferenças de nível hierárquico entre as áreas urbana e rural. A larga difusão do consumo de massas, previdência social e educação, significa que estas dimensões estão perdendo seu poder como critérios de prestígio. O surgimento de novas formas de estratificação, baseadas no acesso a papéis funcionais chaves, tendo como fatores de limitação critérios de *achievement*, cria um novo campo de estudo e problemas que são basicamente diferentes daqueles dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento.



12. Conclusões gerais

Devemos dizer, como uma primeira observação geral, que esta análise dos estágios do desenvolvimento não é um estudo dos processos do desenvolvimento, embora a tentação da falácia diacrônica seja muito grande. Nossos dados nos falam de como cada grupo de países reage tipicamente às características do sistema internacional contemporâneo, e não existe base nem para supor que os países de posição inferior serão no futuro como

os desenvolvidos, nem para supor que os países mais avançados tivessem no passado as características daqueles. Na verdade, como dissemos anteriormente, o desenvolvimento que inicia com a educação formal, urbanização e alfabetização é, sem dúvida alguma, um fenômeno moderno.

Essa caracterização de estruturas de estratificação exclui muitos traços que poderiam ser altamente relevantes, e diz muito pouco sobre o que acontece em cada situação em termos de participação política. Entre os fenômenos que são difíceis de serem estudados por dados agregados, referentes à estratificação, dois são de extrema importância. O primeiro é o desenvolvimento através da participação política — tomando-se “participação política” como uma dimensão consumatória. Um alto nível de participação política mede-se, em primeiro lugar, pelo grau de emancipação e, em segundo, pelo uso efetivo que dela faz a população dos países. Os dados acerca de votos em eleições são grandemente distorcidos por artifícios políticos (os resultados eleitorais quase 100% favoráveis ao governo nos países comunistas, a inexatidão nas apurações, etc.) e revelam muito pouco a respeito da quantidade de participação política neles implícita. (O voto obrigatório, em muitos dos países da América Latina, obviamente significa alguma coisa muito diferente dos sistemas não compulsórios dos Estados Unidos e Europa Ocidental.) No entanto, a comparação entre os sistemas políticos dos países subdesenvolvidos contemporâneos e a situação dos países desenvolvidos nos primeiros tempos da industrialização mostra que a participação política é hoje um *status* altamente acessível, e uma dimensão de peso nos sistemas de estratificação.

O segundo fenômeno é o desenvolvimento de instituições que podem assumir conotações altamente consumatórias, o que dá surgimento ao que Heintz chama “anomia interinstitucional”. As mais importantes entre estas instituições são as forças armadas e o sistema educacional. É possível estudar a burocracia governamental deste ponto de vista, e observar como pertencer a estes sistemas conduz a comportamento e atitudes políticas específicas, que são independentes e mesmo em contradição com suas origens de classe e seus papéis funcionais.

O passo seguinte seria ver que fenômenos políticos correspondem a cada nível do desenvolvimento e estrutura de estratificação. A dificuldade, aqui, é que isto exigiria um universo mais vasto para seu teste empírico. É provável, em consequência, que estejamos condenados a ficar com categorizações muito gerais não-verificáveis, que poderiam, contudo, ser examinadas à luz da análise mais convencional de estratificação.

Além disso, existem variáveis básicas intervenientes entre os sistemas de estratificação e os regimes políticos. São, é fácil ver, as reivindicações políticas dos diferentes estratos e grupos. Estas não são apenas uma busca de representação, pois assumem também formas de comportamento coletivo, que não podem ser inferidas diretamente dos padrões de estratificação, de acordo com uma suposição mais ou menos marxista de “interesse objetivo”. A este nível de generalização, a maior aproximação possível é, provavelmente, obtida através de indicadores de instabilidade político-social.

Desenvolvimentos empíricos posteriores poderiam ser conduzidos em duas direções. A primeira é o trabalho em nível comparativo, desenvolvendo indicadores novos, mais refinados, reformulando e precisando a hipótese geral. A subdivisão que fizemos das sociedades "de transição", no quadro 7, é um tipo de distinção que não exige maiores dados, embora as dimensões do universo não permitam avançar muito nesta direção.

A segunda direção é em profundidade, e aqui temos novamente duas alternativas básicas. A primeira seria manter o esquema geral da análise como um instrumento heurístico, e utilizá-lo para o estudo de casos específicos. A segunda seria transformar nossas suposições de adequação e a consequente análise de modelos de desenvolvimento desigual, em hipóteses a serem testadas e verificadas. Por exemplo, que tipo de estrutura educacional, ou que quantidade de papéis educacionais instrumentais é necessária ao nível de 500 dólares de renda *per capita*? Quanto pode permitir-se de progresso na urbanização e mão-de-obra não-agrícola, com o limite de 70 dólares de renda *per capita*? Que nível de industrialização é compatível com que nível de urbanização, de forma que possamos falar apropriadamente em sociedades super ou suburbanizadas? A linha de pesquisas que se abre é bastante ampla.

Summary

On development policy

This article suggests a general scheme for the analysis of how development affects the political system, and, conversely, how political systems contribute to development.

Three main idea-sources are used to define the general framework. The first are Apter's attempts to create a general theoretical framework for the study of comparative politics, whose main contribution, as the author emphasizes, is the use of stratification analysis for the study of political systems.

The second source is Peter Heintz's attempt to establish a general paradigm for the sociology of development. His main theoretical point is the concept of underdevelopment as derived from the transformation of the international systems of nations in a classlike system, and the subsequent study of the process of development as a process of changing patterns of stratification. The author also uses, in this concern, Galtung's conceptualization of stratification.

The third source finally, is the recent developments in the use of aggregate data in Political Science. The main text here is Russett's *World handbook of social and political indicators* from which the data, used in this article, are also taken.

The author discusses and elaborates his study from Apter's framework, making use of Heintz's concepts and basic hypothesis, applying for this some data and data analysis techniques generally used by the cross-

national researchers. The interest here is to see how these different approaches can be integrated to study the development in a cross-national basis.

The impossibility of testing Apter's main concepts about development, defined in terms of social mobility and stratification structures, leads to their redefinition based on the other sources, so that they could be operationalized and empirically tested.

According to Peter Heintz, the author suggests that the structure and processes of stratification are the more useful variables for the operational definition of levels of development and underdevelopment. The process of underdevelopment is defined basically as a process of creation of an international classlike type of stratification and a typology of stratification systems is constructed based on the accessibility of high-rank positions and its legitimacy.

Stratification is seen by two dimensions. A consumatory dimension — as a system of rank-positions which are valorated in themselves and independently of their function or purpose — and a instrumental dimension. Social status, here, has the meaning of social role-set, and is, mainly, the position the person occupies in the social division of labor.

The main focus of analysis, keeping the distinction between consumatory and instrumental dimensions, is the problem of fitting between them, and some hypothesis are formulated about it in order to classify the countries in different levels of development.

Global indicators such as urbanization, literacy, school enrollment, gross national product per capita, non-agricultural employment and industrial employment are used to indicate the patterns of development along the different consumatory and instrumental dimensions.

Taking the data from Russett's *"World handbook of social and political indicators"* and using his classification of 122 countries according to "stages" of development, the author analyses the stratification structures of each stage, pointing out the reactions of each group of countries to the characteristics of the contemporary international system.

This analysis is seen as a first approximation, and further empirical developments are suggested.

LIVRARIAS DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Guanabara

Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120 — ZC-05 — Tel.: 266-1512 — R. 110
Av. Graça Aranha — 26 — lojas H e C — Tels.: 222-4142 e 242-5278

São Paulo

Av. Nove de Julho 2029 — Tel.: 288-0011 — C.P. 5.534

Brasília

S.Q. 104 — Bloco A — Loja 11 — Tel.: 42-1689

As edições da Fundação Getúlio Vargas são ainda encontradas nas principais livrarias do País. Os pedidos de Reembolso Postal devem ser dirigidos ao Serviço de Publicações, Praia de Botafogo, 188 — C.P. 21.120 — ZC-05 — Rio de Janeiro — GB.